PARLIAMENT OF CANADA

THE JUSTICE SYSTEM AND OFFICIAL LANGUAGE COMMUNITIES

Standing Joint Committee on Official Languages

June 2002

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

THE JUSTICE SYSTEM AND OFFICIAL LANGUAGE MINORITY COMMUNITIES

Standing Joint Committee on Official Languages

June 2002

STANDING JOINT COMMITTEE ON OFFICIAL LANGUAGES

CO-CHAIRS

Hon. Shirley Maheu, Senator	Rougemont (QC)
Mauril Bélanger, M.P.	Ottawa—Vanier (ON)

VICE-CHAIRS

Scott Reid, M.P.	Lanark—Carleton (ON)
Yolande Thibeault, M.P.	Saint-Lambert (QC)

MEMBERS

REPRESENTING THE SENATE

The Honourable Senators:

Gérald A. Beaudoin, O.C., Q.C.	Rigaud (QC)
Jean-Robert Gauthier	Ontario (ON)
Viola Léger, O.C.	New Brunswick (NB)
Jean-Claude Rivest	Stadacona (QC)
Raymond C. Setlakwe, C.M.	Les Laurentides (QC)

REPRESENTING THE HOUSE OF COMMONS

Eugène Bellemare	Ottawa—Orléans (ON)
Gérard Binet	Frontenac—Mégantic (QC)
Sarmite Bulte	Parkdale—High Park (ON)
Jeannot Castonguay	Madawaska—Restigouche (NB)
Claude Drouin	Beauce (QC)
Christiane Gagnon	Québec (QC)
John Godfrey	Don Valley West (ON)
Yvon Godin	Acadie—Bathurst (NB)
Peter Goldring	Edmonton Centre-East (AB)
John Herron	Fundy—Royal (NB)

Jason Kenney	Calgary—Southeast (ALTA)
Dan McTeague	Pickering—Ajax—Uxbridge (ON)
Bernard Patry	Pierrefonds—Dollard (QC)
Benoît Sauvageau	Repentigny (QC)

CO-CLERKS OF THE COMMITTEE

Tonu Onu
Jean-François Pagé

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT

Françoise Coulombe, Research Officer
Marion Ménard, Research Officer

THE STANDING JOINT COMMITTEE ON OFFICIAL LANGUAGES

has the honour to present its

TWELFTH REPORT

Pursuant to the mandate conferred on it by House of Commons Standing Order 108(4)(*b*) and Section 88 of the *Official Languages Act*, the Standing Joint Committee on Official Languages has examined Part VII of the Official Languages Act.

103-01347

TABLE OF CONTENTS

A. INTRODUCTION 1

B. OVERVIEW OF TESTIMONY 1

1. Panel of experts 1

2. The Department of Justice 2

(a) Francophonie, Justice in Official Languages and Bijuralism 2

(b) Minister of Justice, the Hon. Martin Cauchon 3

C. OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS 3

LIST OF RECOMMENDATIONS 7

APPENDIX — LIST OF WITNESSES 9

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 11

MINUTES OF PROCEEDINGS 13

THE JUSTICE SYSTEM AND OFFICIAL LANGUAGE COMMUNITIES

INTRODUCTION

The Standing Joint Committee on Official Languages is submitting a progress report to Parliament on its examination of the implementation of Part VII of the *Official Languages Act*. This report deals specifically with the justice system and its impact on section 41, which provides that the federal government is committed to "enhancing the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and supporting and assisting their development, and fostering the full recognition and use of both English and French in Canadian society." The Committee believes that it is important to point out, at this point in its hearings, that sections 16 *et seq.* of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* very clearly entrenches the principle of the equality of both official languages in Canada. The only reason Part VII of the *Official Languages Act* exists is to fulfil a constitutional duty that is specifically set out in subsection 16(3) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*: "to advance the equality of status or use of English and French." We cannot overemphasize the importance of Parliament taking appropriate measures to actively advance the equality of the two official languages.

The Department of Justice was responsible for preparing the *Official Languages Act* in 1988. Responsibility for that Act remains with that Department which advises the government on legal issues relating to the status and use of the official languages, and articulates the government's position in litigation involving language rights. The Department also has specific responsibilities in relation to the administration of justice in both official languages, and works with Treasury Board and the Department of Canadian Heritage to carry them out. Therefore, the institutional responsibility of the Department of Justice under Part VII is very high.

The Committee heard testimony in relation to this question from community groups, the academic community and the public service. The scope and interpretation of Part VII of the *Official Languages Act* was central to the discussions, although other issues were also raised by witnesses. We shall first present a brief report of the testimony we heard. The Committee will then comment on that testimony and submit its recommendations to the government.

B. OVERVIEW OF TESTIMONY

1. Panel of Experts

On March 12, 2002, the Committee heard two witnesses from the Fédération des associations de juristes d'expression française de common law (FAJEFCL) and two professors from the University of Ottawa Faculty of Law. The FAJEFCL described

problems associated with the administration of justice in French in minority communities. While the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the *Official Languages Act* provide for the right to use French or English, orally or in writing, in courts under federal jurisdiction, the day to day reality is quite different. Tory Colvin, President of the FAJEFCL, explained that the administration of federal law by the courts established by the provinces is problematic since holding a trial in French involves additional delays that may be as long as two months, to find a French-speaking judge. Difficulty in accessing associated French services, such as court reporting, also increases the waiting time. Mr. Colvin supported his opinion by referring to proceedings involving the *Bankruptcy Act* and the *Divorce Act*, which unavoidably lead to additional delays when they are conducted in French, because of the shortage of French-speaking judges.

On the question of the scope of section 41 of the *Official Languages Act*, the FAJEFCL submitted that the interpretation given until now has been minimalist.

André Braën, law professor at the University of Ottawa, explained that the decision to include Part VII in the *Official Languages Act* in 1988 was a way of adding to and acting on the guarantees in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. While there are still two interpretations of the scope of section 41, the recent judgments in *Beaulac* and *Arsenault-Cameron* have confirmed the need to interpret language rights liberally and generously. In his opinion, it is plausible that the present wording of section 41 implies that federal authorities are obliged to promote and ensure the development of minority language communities. Given that the government of Canada has complete discretion in choosing the means, it would perhaps be appropriate to specify them, either by strengthening section 41 or by adding a regulatory framework.

Joseph Eliot Magnet, also a law professor at the University of Ottawa, provided a historical review of section 2 of the first *Official Languages Act* of 1969. He explained how that section led to the incorporation of section 16 in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. It is important to note that all of the witnesses who spoke at the March 12, 2002, meeting of the Standing Joint Committee on Official Languages stressed the executory nature of section 41 of the *Official Languages Act*.

2. The Department of Justice

(a) Francophonie, Justice in Official Languages and Bijuralism

On April 15, 2002, the Committee heard the testimony of Andrée Duchesne and Sylvie Doire, legal counsels with Francophonie, Justice in Official Languages and Bijuralism at the Department of Justice. That Office is responsible for coordinating the Department's action plan for the implementation of section 41.

The Department conducted public consultations to identify how it can enhance the vitality of official language communities. Four key messages were identified: increase

officials' awareness of the need for an active offer of service, hire more bilingual personnel, educate the official language majority on minority rights, and publicize Department of Justice programs. As a result of these consultations, the Department is currently preparing a new action plan which will be available in April 2004. Both witnesses mentioned that the Department is currently conducting a study, "*l'État des lieux*", that will provide it with quantitative and qualitative data on legal and judicial services currently available in both official languages. The final report will be available in June 2002.

(b) Minister of Justice, the Hon. Martin Cauchon

On April 30, 2002, the Committee heard the Minister of Justice's testimony. Most of his presentation dealt with his Department's position on the scope of Part VII of the *Official Languages Act*. On that point, the Minister maintained that it is necessary to look to Parliament's original intentions. While Parts I to V create rights and obligations of results, Parliament quite deliberately did not intend to make Part VII subject to the possibility of a remedy being sought from the court as is the case for Parts I, II, IV and V. The idea was to leave the government complete latitude in terms of the means to use to achieve French and English equality of status. As well, Part VII must not be thought of as an "empty shell," as some people suggest. In its present wording, section 41 and Part VII as a whole comprise a political declaration that is binding on the government and places it under a duty to act. Part VII calls upon the government to work in partnership with other sectors of society, including provincial governments. Proposing that section 41 be amended and made executory limits its scope and restricts its application solely to the federal government. As well, greater judicialization of the system could be anticipated.

C. OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS

At present, there is a certain controversy regarding whether section 41 of the *Official Languages Act* is declaratory or executory. During these hearings, the Standing Joint Committee on Official Languages heard a variety of views on this topic, making note that a majority of the witnesses acknowledge that section 41 is or should be executory. The Committee does not intend to address all aspects of the question and put an end to the discussion. However, it believes that at this point in its hearings, it is necessary to make a number of comments in this respect. There must be an acknowledgement that section 41 is of fundamental importance for official language communities. This results from the very substance of the government of Canada's commitment to supporting those communities.

It cannot be denied that, to date, some work has been done by the government to promote French and English within the Canadian society, and to promote the development of the English and French minority language communities. Despite these efforts, there are certain disturbing demographic and language-related indicators on the status of official language communities, and they force us to ask some necessary questions on the real impact of government actions taken to date to promote the development of official language communities. To answer these questions, it is essential that the legislative foundations on which those actions were based is reviewed. At

present, section 41 gives the government of Canada a great deal of discretion respecting the actions to be taken.

To date, the interpretation of section 41 has been vague. That ambiguity has contributed to a stagnating federal response in its implementation. We believe that administrators need to be given a clear message. Part VII must lead to an obligation for the government of Canada to act.

Among the available means, the Committee believes that the government should regulate concrete procedures to ensure that federal institutions implement an appropriate implementation plan. By exercising its regulatory authority, the government of Canada could better define and delimit concrete procedures for implementing the *Official Languages Act* that federal institutions and agencies must follow.

RECOMMENDATION 1

We recommend that the Department of Justice build upon the implementation of Part VII of the *Official Languages Act* by instituting a regulatory framework governing the administrative actions of federal institutions. We call upon the Department to work with official language communities on this question.

The legislative route, by amending Part VII of the *Official Languages Act*, is another option that should not be discarded. In fact, the Committee is closely following the legislative progress of Bill S-32 which proposes an amendment to section 41 in Part VII of the *Official Languages Act*. Indeed, an amendment to the wording of section 41 would clarify its scope and be a valuable addition to the creation of a regulatory framework.

On the other hand, the question of the language used in criminal trials was also raised several times. In that context, the judgment of the Supreme Court in *Beaulac* on May 20, 1999, laid down principles that the courts should be guided by in interpreting language rights. The language used in the judgment posits the need to adopt a liberal approach based on the principle of equality and the need to protect official language minorities, which must, in all cases, prevail in the interpretation of the language provisions in the Canadian Constitution. As well as being an important milestone in the progress of language rights in Canada, that judgment represents a significant gain for the francophone and Acadian communities of Canada.

However, the Committee is dissatisfied with the proposed measures in the Department's 1999-2002 action plans to follow up on that judgment. We recommend that the Department of Justice include concrete measures in its action plan which lay down clear principles that must guide the courts in language rights cases.

RECOMMENDATION 2

We recommend a renewed commitment by the Department of Justice so that the judgment in *Beaulac* may be implemented diligently and effectively. Concrete initiatives to achieve this must be included in the Department of Justice action plan. It is imperative that Crown Counsel and Crown agents who conduct prosecutions on behalf of the Attorney General of Canada act in accordance with the principles stated in the *Beaulac* judgement.

In its testimony, the FAJEFCL referred to the problem in initiating divorce or bankruptcy procedures in French in a number of provinces of Canada. The *Divorce Act* and the *Bankruptcy Act*, which are supposed to be symmetrical and apply in the same way throughout Canada, do not achieve this goal in day to day reality. There are often problems with the availability of French-speaking judges, and access to services such as court reporting. In addition, access to legal services in French involves additional delays that deter some accused from requesting those services. The Committee finds this situation unacceptable.

RECOMMENDATION 3

We recommend that the Department of Justice:

- **inform the Committee by September 30, 2002, of the measures it intends to take in following up on the "*l'État des lieux*" study concerning access to justice in the official languages, so that causes related to the federal statutes administered by the provincial judicial systems, such as the *Bankruptcy Act* and the *Divorce Act*, may be heard in French and in English with no additional delays;**

- **examine, in cooperation with its provincial and territorial counterparts, models for the delivery of judicial services that are most likely to meet the needs of official language communities;**

- **assist provincial and territorial governments in implementing the appropriate institutional structures to ensure that parties to proceedings genuinely have access to the justice system in both official languages.**

During these recent hearings, members of the Committee have had an opportunity to examine various model action plans submitted by federal departments and agencies in relation to their obligation to prepare a document describing their activities to support official language communities. Several times during those hearings, the Committee observed that the action plans showed a number of weaknesses that should be pointed

out here. For example, activities already completed are still being listed in the action plan, year after year, which creates confusion in the reader. In other cases, the wording used to describe activities and results is so vague that it is difficult to evaluate what is being proposed. In addition, it is important that the annual status report provide a snapshot of the positive and negative aspects of the activities carried out, so that parliamentarians and the general public are able to assess the progress objectively.

RECOMMENDATION 4

We recommend that all institutions subject to the *Official Languages Act*:

- **in consultation with the official language communities, adopt action plans and annual reports that provide accurate and impartial information about the main aspects of activities in relation to the support they provide for official language communities;**

- **establish monitoring mechanisms enabling them to evaluate the results of the activities set out in their action plan on the implementation of Part VII of the *Official Languages Act*;**

- **Include qualitative and quantitative performance indicators in the action plans and annual status reports prepared by the departments and agencies concerned, to enable parliamentarians to judge and compare the information they contain in a meaningful fashion.**

LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1

We recommend that the Department of Justice build upon the implementation of Part VII of the *Official Languages Act* by instituting a regulatory framework governing the administrative actions of federal institutions. We call upon the Department to work with official language communities on this question.

RECOMMENDATION 2

We recommend a renewed commitment by the Department of Justice so that the judgment in *Beaulac* may be implemented diligently and effectively. Concrete initiatives to achieve this must be included in the Department of Justice action plan. It is imperative that Crown Counsel and Crown agents who conduct prosecutions on behalf of the Attorney General of Canada act in accordance with the principles stated in the *Beaulac* judgement.

RECOMMENDATION 3

We recommend that the Department of Justice:

- **inform the Committee by September 30, 2002, of the measures it intends to take in following up on the "*l'État des lieux*" study concerning access to justice in the official languages, so that causes related to the federal statutes administered by the provincial judicial systems, such as the *Bankruptcy Act* and the *Divorce Act*, may be heard in French and in English with no additional delays;**

- **examine, in cooperation with its provincial and territorial counterparts, models for the delivery of judicial services that are most likely to meet the needs of official language communities;**

- **assist provincial and territorial governments in implementing the appropriate institutional structures to ensure that parties to proceedings genuinely have access to the justice system in both official languages.**

RECOMMENDATION 4

We recommend that all institutions subject to the *Official Languages Act*:

- **in consultation with the official language communities, adopt action plans and annual reports that provide accurate and impartial information about the main aspects of activities in relation to the support they provide for official language communities;**

- **establish monitoring mechanisms enabling them to evaluate the results of the activities set out in their action plan on the implementation of Part VII of the *Official Languages Act*;**

- **Include qualitative and quantitative performance indicators in the action plans and annual status reports prepared by the departments and agencies concerned, to enable parliamentarians to judge and compare the information they contain in a meaningful fashion.**

APPENDIX
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Library of Parliament	06/11/2001	22
Robert Asselin, Analyst		
Office of the Commissioner of Official Languages	19/11/2001	23
Jean-Claude LeBlanc, Director, Policy Analysis and Liaison		
Claude Lussier, Senior Parliamentary Relations Officer		
Johane Tremblay, General Counsel and Director of Legal Services		
Jean-François Venne, Senior Policy Analyst, National Liaison		
"Fédération des associations de juristes d'expression française de common law"	12/03/2002	28
Tory Colvin, President		
Gérard Lévesque, Executive Directorr		
University of Ottawa		
André Braën, Law Professor		
Joseph Eliot Magnet, Law Professor		
Department of Justice	15/04/2002	31
Sylvie Doire, Lawyer		
Andrée Duchesne, Lawyer		
Department of Justice	30/04/2002	36
Martin Cauchon, Minister and Attorney General of Canada		
Mario Dion, Associate Deputy Minister		

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Standing Joint Committee request that the government table a comprehensive response to the Report within one hundred and fifty (150) days following the tabling of the Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (*Meetings Nos. 22, 23, 28, 31, 36 and 43 which includes this Report*) is tabled.

Respectfully submitted,

The Hon. Shirley Maheu, Senator
Co-Chair

Mauril Bélanger, M.P.
Co-Chair

MINUTES OF PROCEEDINGS

Monday, June 10, 2002
(*Meeting No. 43*)

The Standing Joint Committee on Official Languages met at 3:40 p.m., this day, in Room 308, West Block, the Co-Chairs, The Hon. Shirley Maheu and Mauril Bélanger, presiding.

Members of the Committee present: *From the Senate*: The Honourables Gérald A. Beaudoin, Jean-Robert Gauthier, Viola Léger, Shirley Maheu and Raymond C. Setlakwe.

From the House of Commons: Mauril Bélanger, Gérard Binet, Jeannot Castonguay, Christiane Gagnon, Bernard Patry, Scott Reid and Yolande Thibeault.

In attendance: *From the Research Branch of the Library of Parliament*: Marion Ménard, Analyst.

Pursuant to Standing Order 108(4)*b*) consideration of the draft report on Part VII of the *Official Languages Act*.

Jean-Robert Gauthier moved, — That considering at the present time there is real inequality of treatment between francophones and Anglophones, when it comes to real-time closed captioning.

Despite the standards established by the CRTC, the service provided by the major television station owners is no longer equitable.

Wheareas the CRTC has just renewed the licences of the major Canadian broadcasters;

Whereas the situation with regard to real-time closed captioning is unsatisfactory;

The Committee therefore calls upon the Office of the Commissioner of Official Languages to investigate this matter and study the entire issue of investment in the language industries in order to meet the requirements set down by CRTC regulation adopted March 24, 1995.

By unanimous consent, it was agreed to.

At 3:49 p.m., the sitting was suspended.

At 3:50 p.m., the sitting resumed *in camera.*

It was agreed, — That the report entitled "The Justice System and Official Languages Communities" be adopted in its modified form as the twelveth report of the Standing Joint Committee and that the Co-Chairs table the report in the Senate and in the House of Commons.

Pursuant to Standing Order 108(1)*a*), the Committee authorize the printing of the dissenting or supplementary opinions by Committee members as an appendix to this report immediately after the signature of the Co-Chairs, that the dissenting or supplementary opinions be sent to the Co-Clerk of the House of Commons, in both official languages, on/or before Tuesday, June 11, 2002 at 5:00 p.m.

It was agreed, — That pursuant to Standing Order 109, the Standing Joint Committee request that the government table a comprehensive response to the Report within one hundred and fifty (150) days following the tabling of the Report.

It was agreed, — That the Committee print 550 copies of its Twelveth report in tumble bilingual format.

It was agreed, — That the Analysts and the Co-Clerks be authorized to make editorial changes as may be necessary without changing the substance of the Report.

At 5:20 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Tonu Onu

Jean-François Pagé
Co-Clerks of the Committee

PARLEMENT DU CANADA

LA JUSTICE ET LES COMMUNAUTÉS DE LANGUES OFFICIELLES

Comité mixte permanent des langues officielles

Juin 2002

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les témoignages des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

LA JUSTICE ET LES COMMUNAUTÉS DE LANGUES OFFICIELLES

Comité mixte permanent des langues officielles

Juin 2002

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES

COPRÉSIDENTS

L'hon. Shirley Maheu, sénateure	Rougemont (QC)
Mauril Bélanger, député	Ottawa—Vanier (ON)

VICE-PRÉSIDENTS

Scott Reid, député	Lanark—Carleton (ON)
Yolande Thibeault, députée	Saint-Lambert (QC)

MEMBRES

REPRÉSENTANT LE SÉNAT

Les honorables sénateurs :

Gérald A. Beaudoin, o.c., c.r.	Rigaud (QC)
Jean-Robert Gauthier	Ontario (ON)
Viola Léger, o.c.	Nouveau-Brunswick (NB)
Jean-Claude Rivest	Stadacona (QC)
Raymond C. Setlakwe, c.m.	Les Laurentides (QC)

REPRÉSENTANT LA CHAMBRE DES COMMUNES

Eugène Bellemare	Ottawa—Orléans (ON)
Gérard Binet	Frontenac—Mégantic (QC)
Sarmite Bulte	Parkdale—High Park (ON)
Jeannot Castonguay	Madawaska—Restigouche (NB)
Christiane Gagnon	Québec (QC)
John Godfrey	Don Valley-Ouest (ON)
Yvon Godin	Acadie—Bathurst (NB)
Peter Goldring	Edmonton Centre-Est (AB)
John Herron	Fundy—Royal

Jason Kenney	Calgary—Sud-Est (Alb)
Dan McTeague	Pickering—-Ajax—Uxbridge (ON)
Bernard Patry	Pierrefonds—Dollard (QC)
Benoît Sauvageau	Repentigny (QC)

COGREFFIERS DU COMITÉ

Tonu Onu
Jean-François Pagé

DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Françoise Coulombe, attachée de recherche
Marion Ménard, attaché de recherche

LE COMITÉ MIXTE PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES

a l'honneur de présenter son

DOUZIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'alinéa 108(4)*b*) du Règlement de la Chambre des communes et l'article 88 de la *Loi sur les langues officielles* le Comité mixte permanent des langues officielles s'est penché sur la Partie VII de la Loi sur les langues officielles.

TABLE DES MATIÈRES

A. INTRODUCTION 1

B. APERÇU DES TÉMOIGNAGES 2

1. Panel d'experts 2
2. Le ministère de la Justice 3

a) Du Bureau de la francophonie, Justice en langues officielles et bijuridisme 3

b) Le ministre de la Justice, l'honorable Martin Cauchon 3

C. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS 3

LISTE DES RECOMMANDATIONS 9

ANNEXE — LISTE DES TÉMOINS 11

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 13

PROCÈS-VERBAL 15

LA JUSTICE ET LES COMMUNAUTÉS DE LANGUES OFFICIELLES

A. INTRODUCTION

Le Comité mixte permanent des langues officielles soumet un rapport d'étape au Parlement relativement à son étude de la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Ce rapport porte spécifiquement sur la question de la justice et de ses incidences sur l'article 41 qui stipule que le gouvernement du Canada s'engage « à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne ». Le Comité croit qu'il est important de rappeler à ce moment-ci de ses travaux que l'article 16 et suivants de la *Charte canadienne des droits et libertés* enchâssent très clairement le principe de l'égalité des deux langues officielles au Canada. La partie VII de la *Loi sur les langues officielles* n'existe que dans la mesure où elle vise à remplir un devoir constitutionnel spécifiquement prévu au paragraphe 16(3) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, soit celui « de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais ». Nous ne saurions rappeler l'importance du fait que le législateur alimente cette progression vers l'égalité au moyen de mesures appropriées.

Le ministère de la Justice a été chargé de l'élaboration de la *Loi sur les langues officielles* en 1988. La responsabilité de cette loi continue à relever de ce ministère. Il conseille le gouvernement sur les questions juridiques ayant trait au statut et à l'usage des langues officielles, et articule la position du gouvernement dans les litiges impliquant des droits linguistiques. Le ministère a également des responsabilités particulières en ce qui concerne l'administration de la justice dans les deux langues officielles et travaille avec le Conseil du Trésor et le ministère du Patrimoine canadien à cet effet. Le niveau de responsabilité institutionnelle du ministère de la Justice en vertu de la partie VII est donc élevé.

Le Comité a entendu des témoignages provenant de groupes communautaires, du milieu académique et de l'administration publique en ce qui a trait à cette question. La question de la portée et de l'interprétation de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* a été au cœur des discussions bien que d'autres enjeux aient également été soulevés par les témoins. Dans un premier temps, nous vous présenterons un compte rendu sommaire de ces témoignages. Dans un deuxième temps, le Comité fera quelques observations par rapport aux témoignages entendus et présentera ses recommandations au gouvernement.

B. APERÇU DES TÉMOIGNAGES

1. Panel d'experts

Le 12 mars 2002, le Comité a entendu deux témoins de la Fédération des associations de juristes d'expression française de common law (FAJEFCL) ainsi que deux professeurs de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa. La FAJEFCL a fait état des problèmes reliés à l'administration de la justice en français en milieu minoritaire. Bien que la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Loi sur les langues officielles* prévoient le droit d'utiliser le français ou l'anglais, oralement ou par écrit, devant les tribunaux de compétence fédérale, la réalité au quotidien est tout autre. M. Tory Colvin, président de la FAJEFCL, a expliqué que l'administration du droit fédéral par des tribunaux constitués par les provinces est problématique dans la mesure où la tenue d'un procès en français entraîne des délais supplémentaires pouvant aller jusqu'à deux mois pour avoir un juge qui parle français. L'accès difficile à certains services afférents en français, tel que la sténographie, contribue également à augmenter le temps d'attente. Pour appuyer ses propos, M. Colvin a fait référence aux procédures impliquant la *Loi sur la faillite* et la *Loi sur le divorce* qui entraînent irrémédiablement des délais supplémentaires lorsqu'elles sont menées en français, faute de juges qui parlent français.

Sur la portée de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*, la FAJEFCL soutient que l'interprétation qu'il en a été donnée jusqu'à maintenant est minimaliste.

André Braën, professeur de droit à l'Université d'Ottawa, a expliqué que la décision d'inclure la partie VII dans la *Loi sur les langues officielles* en 1988 se voulait un moyen d'ajouter et de donner suite aux garanties de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Bien que deux interprétations subsistent toujours quant à la portée de l'article 41, les récents jugements *Beaulac* et *Arsenault-Cameron* viennent confirmer la nécessité d'interpréter les droits linguistiques de façon libérale et généreuse. Selon lui, il est vraisemblable d'affirmer que le libellé actuel de l'article 41 implique une obligation à la charge des autorités fédérales en vue de favoriser et d'assurer le développement des minorités linguistiques. Étant donné que le gouvernement du Canada a pleine latitude quant aux choix des moyens à employer, il serait peut-être pertinent de les préciser, soit en renforçant l'article 41, soit en ajoutant un cadre réglementaire.

Joseph Eliot Magnet, également professeur de droit à l'Université d'Ottawa, a fait un retour historique sur l'article 2 de la première *Loi sur les langues officielles* de 1969. Il a expliqué comment cet article a mené à l'insertion de l'article 16 dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il est important de mentionner que tous les témoins entendus lors de la réunion du 12 mars 2002 du Comité mixte permanent des langues officielles ont souligné la portée exécutoire de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*.

2. Le ministère de la Justice

a) Du Bureau de la francophonie, Justice en langues officielles et bijuridisme

Le 15 avril 2002, le Comité a entendu les témoignages de maître Andrée Duchesne et de maître Sylvie Doire, avocates au Bureau de la francophonie du ministère de la Justice. Ce Bureau est chargé de la coordination du plan d'action du Ministère pour l'application de l'article 41.

Le Ministère a consulté le public afin d'identifier comment il peut favoriser l'épanouissement des communautés de langues officielles. Quatre messages clés sont ressortis soit : améliorer la sensibilisation des fonctionnaires à la nécessité d'une offre active de services, engager plus de personnel bilingue, sensibiliser la majorité linguistique aux droits de la minorité et faire connaître les programmes du ministère de la Justice. À la suite de ces consultations, le Ministère prépare actuellement un nouveau plan d'action qui sera disponible en avril 2004. Les deux témoins ont mentionné que le Ministère mène actuellement une étude appelée l'*État des lieux*, qui lui permettra de colliger des données quantitatives et qualitatives sur la situation actuelle en matière de services juridiques et judiciaires dans les deux langues officielles. Le rapport final sera disponible en juin 2002.

b) Le ministre de la Justice, l'honorable Martin Cauchon

Le 30 avril 2002, le Comité a entendu le témoignage du ministre de la Justice, Martin Cauchon. La majeure partie de sa présentation a porté sur la position de son Ministère sur la portée de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. À ce sujet, le Ministre soutient qu'il est nécessaire de revenir aux intentions originales du législateur. Alors que les parties I à V créent des droits et des obligations de résultats, c'est bien volontairement que le législateur a décidé de ne pas assujettir la partie VII à un possible recours judiciaire comme les parties I, II, IV et V. L'idée était de laisser la pleine marge de manœuvre au gouvernement quant aux moyens à utiliser pour atteindre l'égalité de statut entre le français et l'anglais. Aussi, il ne faut pas croire que la partie VII est une « coquille vide » comme certains le prétendent. Dans sa formulation actuelle, l'article 41 et toute la partie VII sont une déclaration politique qui lient le gouvernement et lui donnent le devoir d'agir. La partie VII invite le gouvernement à travailler en partenariat avec les autres secteurs de la société, y compris les gouvernements provinciaux. Vouloir modifier l'article 41 et lui donner un caractère exécutoire, c'est en restreindre la portée et limiter son application au gouvernement du Canada. Une plus grande judiciarisation du système serait également à prévoir.

C. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Il existe à l'heure actuelle une certaine polémique sur la nature déclaratoire ou exécutoire de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*. Lors de ses travaux, le Comité mixte permanent des langues officielles a eu l'occasion d'entendre des points de

vue variés à ce sujet, notant qu'une majorité de témoins reconnaissent que l'article 41 est ou devrait être exécutoire. Le Comité n'a pas l'intention de vider la question et de mettre fin au débat. Toutefois, il estime nécessaire à ce moment-ci de ses travaux d'émettre certains commentaires à ce sujet. Tous doivent reconnaître que l'article 41 est d'une importance fondamentale pour les communautés de langues officielles. Il en va de la nature même de l'engagement du gouvernement du Canada à soutenir ces communautés.

On ne peut nier qu'un certain travail a été accompli jusqu'à présent par le gouvernement en vue de promouvoir le français et l'anglais dans la société canadienne et de favoriser l'épanouissement des communautés de langues officielles. Malgré ces efforts, certains indicateurs démo-linguistiques sur la situation des minorités linguistiques sont troublants et nous obligent à un questionnement nécessaire sur l'impact réel des actions gouvernementales posées jusqu'à ce jour en vue de favoriser l'épanouissement des communautés de langues officielles. Ce questionnement passe obligatoirement par une révision des fondements législatifs qui guident ces mêmes actions. À l'heure actuelle, l'article 41 laisse beaucoup de discrétion au gouvernement du Canada quant aux actions à entreprendre.

L'interprétation de l'article 41 est demeurée floue jusqu'à présent. Cette ambiguïté a contribué à une certaine stagnation de l'appareil fédéral face à sa mise en oeuvre. Nous croyons que les administrateurs ont besoin d'un message clair. La partie VII doit se traduire par une obligation d'agir pour le gouvernement du Canada.

Parmi les moyens à sa disposition, le Comité croit que le gouvernement devrait fixer des modalités par règlement afin d'assurer la mise en place d'un régime d'application approprié par les institutions fédérales. En exerçant son pouvoir réglementaire, le gouvernement du Canada pourrait mieux définir et circonscrire les modalités d'exécution de la *Loi sur les langues officielles* que les institutions et agences fédérales doivent suivre.

RECOMMANDATION 1

Nous recommandons au ministère de la Justice de renforcer la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* en instaurant un cadre réglementaire qui régirait les actions administratives des institutions fédérales. Nous invitons le Ministère à travailler en collaboration avec les communautés de langues officielles sur cette question.

La voie législative, en modifiant la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, est une autre option à ne pas écarter. D'ailleurs, le Comité suit attentivement le déroulement des travaux législatifs entourant le projet de loi S-32 qui propose une modification à l'article 41 de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Certes, une modification du

libellé de l'article 41, qui en préciserait la portée, compléterait avantageusement la mise en place d'un cadre réglementaire.

Dans un autre ordre d'idée, la question de la langue utilisée lors de procès criminels a également été soulevée à plusieurs reprises. Dans ce contexte, la mise en œuvre du jugement *Beaulac* rendu par la Cour suprême le 20 mai 1999 a mis de l'avant des principes dont les tribunaux doivent s'inspirer en matière d'interprétation des droits linguistiques. Le langage utilisé dans le jugement postule la nécessité d'adopter une approche libérale, laquelle se fonde sur le principe de l'égalité et celui de la protection des minorités linguistiques qui, dans tous les cas, doit prévaloir dans l'interprétation des dispositions linguistiques contenues dans la Constitution canadienne. En plus de marquer un jalon important dans l'évolution des droits linguistiques au Canada, ce jugement se veut un gain important pour les communautés francophones et acadienne du Canada.

Le Comité se dit toutefois insatisfait des mesures proposées dans les plans d'action 1999-2002 du ministère pour donner suite à ce jugement. Nous recommandons au ministère de la Justice d'inscrire dans son plan d'action des mesures concrètes qui mettent de l'avant des principes clairs qui doivent guider les tribunaux en matière de droits linguistiques.

RECOMMANDATION 2

Nous recommandons un engagement renouvelé de la part du ministère de la Justice pour que le jugement *Beaulac* soit mis en œuvre avec diligence et efficacité. Des initiatives concrètes en ce sens doivent être inscrites au plan d'action du ministère de la Justice. Il est impératif que les procureurs de la Couronne et les mandataires qui font des poursuites au nom du Procureur général du Canada agissent conformément aux principes mentionnés dans l'arrêt *Beaulac*.

Lors de son témoignage, la FAJEFCL a soulevé la difficulté d'entamer des procédures de divorce ou de faillite en français dans plusieurs provinces canadiennes. La *Loi sur le divorce* et la *Loi sur les faillites*, qui sont supposées être symétriques et s'appliquer partout de la même façon au pays, ne le sont pas dans la réalité quotidienne. La disponibilité de juges qui parlent français et l'accès à des services tels que la sténographie sont souvent problématiques. De plus, l'accès à des services juridiques en français impose des délais supplémentaires qui découragent plusieurs justiciables à en faire la demande. Le Comité considère cette situation inacceptable.

RECOMMANDATION 3

Nous recommandons au ministre de la Justice :

- **d'informer le Comité, d'ici le 30 septembre 2002, des mesures qu'il entend prendre pour donner suite à l'étude l'*État des lieux* sur l'accès à la justice en langue officielle afin que les causes relatives aux lois fédérales administrées par les systèmes judiciaires provinciaux, telles que la *Loi sur la faillite* et la *Loi sur le divorce,* puissent être entendues en français et en anglais sans délais supplémentaires;**

- **d'examiner, en concertation avec ses vis-à-vis provinciaux et territoriaux, les modèles de prestation de services judiciaires susceptibles de mieux répondre aux besoins des communautés de langues officielles;**

- **d'aider les gouvernements provinciaux et territoriaux à mettre sur pied les structures institutionnelles appropriées afin que les justiciables puissent véritablement avoir accès au système de justice dans les deux langues officielles.**

Lors de ces derniers travaux, les membres du Comité ont eu l'occasion de se pencher sur différents modèles de plans d'action soumis par les ministères et agences fédérales en vertu de leur obligation d'élaborer un tel document faisant état de leurs activités pour appuyer les communautés de langues officielles. À différentes reprises lors de ces travaux, le Comité a été à même de constater que les plans d'action souffraient de certaines faiblesses que nous croyons nécessaire de soulever ici. Par exemple, des activités réalisées antérieurement demeurent inscrites année après année au plan d'action, ce qui crée de la confusion chez le lecteur. Dans d'autres cas, la formulation des activités et des résultats est si floue qu'il devient difficile de poser un jugement sur ce qui est proposé. De plus, il est important que l'état des réalisations annuelles dresse le portrait des aspects positifs et négatifs des activités réalisées de façon à ce que les parlementaires et le public en général puissent poser un regard objectif sur les progrès réalisés.

RECOMMANDATION 4

Nous recommandons à l'ensemble des institutions assujetties à la *Loi sur les langues officielles* :

- **de se doter, en consultation avec les communautés de langues officielles, de plans d'action et de rapports annuels qui indiquent avec exactitude et impartialité les principaux aspects des activités relatives à leur appui aux communautés de langues officielles;**

- **d'établir des mesures de suivis leur permettant d'évaluer les résultats des activités inscrites à leur plan d'action sur la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*;**

- **d'inclure des indicateurs de rendement quantitatifs et qualitatifs dans les plans d'action et les états des réalisations annuels des ministères et agences concernés afin de permettre aux parlementaires de juger et de comparer de façon fiable l'information qui s'y trouve.**

RECOMMANDATION 1

Nous recommandons au ministère de la Justice de renforcer la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* en instaurant un cadre réglementaire qui régirait les actions administratives des institutions fédérales. Nous invitons le Ministère à travailler en collaboration avec les communautés de langues officielles sur cette question.

RECOMMANDATION 2

Nous recommandons un engagement renouvelé de la part du ministère de la Justice pour que le jugement *Beaulac* soit mis en œuvre avec diligence et efficacité. Des initiatives concrètes en ce sens doivent être inscrites au plan d'action du ministère de la Justice. Il est impératif que les procureurs de la Couronne et les mandataires qui font des poursuites au nom du Procureur général du Canada agissent conformément aux principes mentionnés dans l'arrêt *Beaulac*.

RECOMMANDATION 3

Nous recommandons au ministre de la Justice :

- **d'informer le Comité, d'ici le 30 septembre 2002, des mesures qu'il entend prendre pour donner suite à l'étude l'*État des lieux* sur l'accès à la justice en langue officielle afin que les causes relatives aux lois fédérales administrées par les systèmes judiciaires provinciaux, telles que la *Loi sur la faillite* et la *Loi sur le divorce,* puissent être entendues en français et en anglais sans délais supplémentaires;**

- **d'examiner, en concertation avec ses vis-à-vis provinciaux et territoriaux, les modèles de prestation de services judiciaires susceptibles de mieux répondre aux besoins des communautés de langues officielles;**

- **d'aider les gouvernements provinciaux et territoriaux à mettre sur pied les structures institutionnelles appropriées afin que les justiciables puissent véritablement avoir accès au système de justice dans les deux langues officielles.**

RECOMMANDATION 4

Nous recommandons à l'ensemble des institutions assujetties à la *Loi sur les langues officielles* :

- **de se doter, en consultation avec les communautés de langues officielles, de plans d'action et de rapports annuels qui indiquent avec exactitude et impartialité les principaux aspects des activités relatives à leur appui aux communautés de langues officielles;**

- **d'établir des mesures de suivis leur permettant d'évaluer les résultats des activités inscrites à leur plan d'action sur la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*;**

- **d'inclure des indicateurs de rendement quantitatifs et qualitatifs dans les plans d'action et les états des réalisations annuels des ministères et agences concernés afin de permettre aux parlementaires de juger et de comparer de façon fiable l'information qui s'y trouve.**

ANNEXE
LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
Bibliothèque du Parlement	06/11/2001	22
Robert Asselin, analyste		
Commissariat aux langues officielles	19/11/2001	23
Jean-Claude LeBlanc, directeur, Analyse des politiques et liaison		
Claude Lussier, agente principale, Relations parlementaires		
Johane Tremblay, avocate générale et directrice des Services juridiques		
Jean-François Venne, analyste principal, liaison nationale		
Fédération des associations de juristes d'expression française de common law	12/03/2002	28
Tory Colvin, président		
Gérard Lévesque, directeur général		
Université d'Ottawa		
André Braën, professeur de droit		
Joseph Eliot Magnet, professeur de droit		
Ministère de la Justice	15/04/2002	31
Sylvie Doire, avocate		
Andrée Duchesne, avocate		
Ministère de la Justice	30/04/2002	36
Martin Cauchon, ministre et procureur général du Canada		
Mario Dion, sous-ministre délégué		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité mixte demande au gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport dans les cent cinquante jours (150) jours qui suivent la présentation du rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (*réunion n^os^ et 22, 23, 28, 31, 36 et 43 incluant le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

L'hon. Shirley Maheu, sénateure
Coprésidente

Mauril Bélanger, député
Coprésident

PROCÈS-VERBAL

Le lundi 10 juin 2002
(*Séance n° 43*)

Le Comité mixte permanent des langues officielles se réunit aujourd'hui à 15 h 40, dans la salle 308 de l'édifice de l'ouest, sous la présidence de L'hon. Shirley Maheu et Mauril Bélanger, coprésidents.

Membres du Comité présents: *Du Sénat*: Les honorables Gérald A. Beaudoin, Jean-Robert Gauthier, Viola Léger, Shirley Maheu et Raymond C. Setlakwe.

De la Chambre des communes: Mauril Bélanger, Gérard Binet, Jeannot Castonguay, Christiane Gagnon, Bernard Patry, Scott Reid et Yolande Thibeault.

Aussi présent: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Marion Ménard, analyste.

Conformément à l'article 108(4)*b*) du Règlement, étude d'une ébauche de rapport sur la partie VII de la *Loi sur les langues officielles.*

Jean-Robert Gauthier propose, — Que considérant qu'il y a présentement une inégalité réelle de traitement entre francophone et anglone concernant le sous-titrage en temps réel. En dépit des normes établies par le CRTC, le service par les grands titulaires des stations de télévision n'est plus équitable.

Étant donné que le CRTC vient de renouveller les licences des grands diffuseurs canadiens. Étant donné la situation réelle insatisfaisante de sous-titrage en temps réel. Le Comité demande au Commissariat des langues officielles de faire enquête sur cette question et d'étudier toute la question des investissements dans les industries de la langue afin de rencontrer les exigences établies par le Règlement du CRTC adopté le 24 mars 1995.

Du consentement unanime, la motion est adoptée.

À 15 h 49, la séance est suspendue.

À 15 h 50, la séance reprend *à huis clos.*

Il est convenu, — Que le rapport intitulé « La justice et les communautés de langues officielles » soit adopté dans sa forme modifiée en tant que douzième rapport du Comité mixte permanent et que les coprésidents déposent le rapport au Sénat et à la Chambre des communes.

Conformément à l'alinéa 108(1)*a*) du Règlement, le Comité autorise l'impression des opinions dissidentes ou complémentaires des membres du Comité en annexe à ce rapport, immédiatement après la signature des coprésidents, que les opinions dissidentes ou complémentaires soient envoyées au cogreffier du Comité de la Chambre des communes dans les deux langues officielles, le ou avant le mardi 11 juin 2002 à 17 heures.

Il est convenu, — Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité mixte demande au gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport dans les cent cinquante jours (150) jours qui suivent la présentation du rapport.

Il est convenu, — Que le Comité fasse imprimer 550 exemplaires de son douzième rapport, sous forme bilingue, tête-bêche.

Il est convenu, — Que les analystes et les cogreffiers soient autorisés à apporter à la forme du rapport les changements jugés nécessaires, sans en altérer le fond.

À 17 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Tonu Onu

Jean-François Pagé
Cogreffiers du Comité